



# De kost van fiscale en parafiscale uitgaven en ontwijking in België

## SAMENVATTING

Jozef Pacolet & Tom Strengs

**HIVA**

# **De kost van fiscale en parafiscale uitgaven en ontwijking in België**

Samenvatting

Jozef Pacolet  
Tom Strengs

Projectleiding: Prof. dr. Jozef Pacolet

Onderzoek verricht met de steun van het ACV-Mecenaatkrediet NBB

23 januari 2011



---

## Inhoud

1. Situering	1
2. Beginselen van belastingheffing en definities	2
3. Omvang van de fiscale uitgaven en minderontvangsten in België	3
3.1 Fiscale uitgaven en overige minderontvangsten	3
3.2 Een overzicht van de voornaamste fiscale uitgaven nader bekeken voor 2000 tot 2009	7
3.3 Fiscale uitgaven en minderontvangsten ook in de Gewesten gebruikt: het voorbeeld van Vlaanderen	12
3.4 Fiscale uitgaven in internationaal perspectief	13
4. Sociale uitgaven	14
4.1 Parafiscale uitgaven en vrijstellingen van sociale bijdragen	14
4.2 Het verschil tussen bruto en netto uitgaven	15
5. Ontwijking en ontduiking	16
5.1 Belastingontwijking	17
5.2 Fiscale ontduiking	18
6. Verdelingsaspecten	20
7. De triptiek van ontvangsten, uitgaven en minderontvangsten.	21
8. Besluit	25
Bibliografie	25



## 1. Situering

Het beslag van de overheid op onze economie is aanzienlijk. Sommigen stellen zelfs voor een 'tax freedom day' te vieren, de dag in het jaar dat men gemiddeld stopt met werken voor de belastingen en eindelijk begint voor zichzelf te werken. Het is een tendentieuze, naïeve en foutieve wijze van voorstellen van de realiteit van belastingen. Tegenover de belastingen staan al de voordelen die de overheidsuitgaven uitmaken voor de burger.

Het aandeel van de globale overheidsontvangsten of overheidsuitgaven van de globale overheid is wel een concrete realiteit. Alle overheden samen realiseerden in België in 2009 161 miljard aan ontvangsten of 47,7% van het BBP. De uitgaven staan voor 168,8 miljard of 50% van het BBP en daar komen nog eens 12,6 miljard rentelasten of 3,7% van het BBP bij. Dit maakt een overheidstekort van 20,4 miljard. Het bedrag ongeveer dat tegen 2015 door een budgettaire consolidatie zal moeten weggewerkt worden.

Dit zijn de gekende ontvangsten en uitgaven. De realiteit van belastingen en uitgaven is echter veel complexer. Belastingen worden ontdoken of worden vermeden. Er zijn vrijstellingen, aftrekken, verlaagde tarieven, bevrijdende belastingen. Sociale uitkeringen worden op hun beurt belast zodanig dat de bruto-uitgaven die verschijnen in overheidsuitgaven, voor een deel teruggenomen worden via belastingen. Maar er bestaan ook fiscale uitgaven of niet meer belasten van sociale uitkeringen zodat deze belastingverminderingen kunnen toegevoegd worden aan de uitkeringen. Sommige belastingverminderingen leiden uiteindelijk tot de netto-ontvangsten die wij hier noteren, maar voor de belastingplichtige zijn het werkelijk aangevoelde extra voordelen, of minder hoge belastingdruk. De ontdoken belasting en bijdrage wordt soms gevat, en dan wordt het toegevoegd aan de ontvangsten. Maar het is maar een topje van de ijsberg van wat niet belast wordt door fraude. En er is fiscale of sociale ontwijking, fiscale spitstechnologie, die soms begroot wordt in de overzichten die wij hierna zullen geven, maar soms volledig ongekwantificeerd blijft omdat zij in feite de toepassing is van de regels.

Wij wensen met dit rapport het maatschappelijk debat hierover te voeden door:

- een inventaris te maken van de belastingen en sociale bijdragen die niet worden geïnd, hetzij omdat men het niet kan of omdat men het niet wenst;
- een inschatting van de budgettaire kost ervan (in minderontvangsten);
- terloops ook België te situeren tegenover het buitenland;
- en een eerste inschatting te maken van elementen van evaluatie, niet in het minst in functie van de fiscale consolidatie die voor de deur staat.

## 2. Beginselen van belastingheffing en definities

De hoofddoelstelling van een belastingstelsel is om inkomsten te verzekeren voor de publieke uitgaven, en dit op de meest efficiënte manier, en met een billijke verdeling van de belastingen.

Doorgaans vat men deze overheidsuitgaven samen in volgende doelstellingen van publiek beleid:

- allocatieve taak;
- herverdelende taak;
- stabiliserende taak.

Meestal voorziet men directe financiering als meest duidelijke instrument om deze doelstellingen te realiseren, maar fiscale uitgaven maken daar ook deel van uit.

*“Een fiscale uitgave is een minderontvangst [voor de overheid] wegens fiscale tegemoetkomingen voortvloeiend uit een afwijking van het algemeen stelsel van een gegeven belasting ten voordele van zekere belastingplichtigen of van zekere economische, sociale, culturele, ... activiteiten en die kan vervangen worden door een rechtstreekse betoelaging.” (Hoge Raad van Financiën, 1985)*

Er is een gegeven maatschappelijke behoefte aan overheidsmiddelen (publieke goederen, externaliteiten, merit goods, inkomensherverdeling, ...). Dit vertaalt zich in een bepaald niveau van overheidsuitgaven. Deze overheidsuitgaven kunnen gefinancierd worden op basis van:

- lage belastingtarieven op een brede belastbare basis;
- hoge belastingtarieven op een smalle belastbare basis.

Fiscale uitgaven versmallen de belastbare basis (aftrekken, vrijstellingen) of verlagen het tarief op een deel van de belastbare basis (verminderingen). Bij een gegeven uitgavenniveau resulteert dit dus onvermijdelijk in verhoogde tarieven op de resterende (versmalde) belastbare basis.

Het begrip fiscale uitgaven is ook in België goed ingeburgerd. In onze studie zal blijken dat het zelfs in de lift zit. Al van in 1985 werd een inventaris gemaakt van de fiscale uitgaven en de overige ‘vrijstellingen, aftrekken en verminderingen die de ontvangsten van de staat beïnvloeden’. Volgende elementen zijn in deze definitie van belang:

- het moet gaan om afwijkingen op het algemeen stelsel van belasting;
- zij moeten een stimuleringsfunctie hebben voor een bepaald doel;
- en een derde vereiste is dat het om een minderontvangst moet gaan in hoofde van de fiscale overheid.

Maar dat laatste hebben echte fiscale uitgaven gemeen met tal van elementen in het fiscale stelsel. Maar ook de definitie van het algemeen stelsel is niet eenvoudig

en voor interpretatie vatbaar. Daarom hanteerde de inventaris van deze minderontvangsten naast de enge definitie van fiscale uitgaven, ook een ruimere lijst van andere minderontvangsten die geen fiscale uitgaven waren, en een lijst van twijfelgevallen. Het laat toe deze diverse vormen van fiscale minderontvangsten af te zetten tegen de ontvangsten en de uitgaven.

Gelijkaardige fenomenen van minderontvangsten kunnen ook optreden in de sociale bijdragen of de parafiscaliteit. Hiervan wordt geen systematische inventaris opgemaakt. Wij proberen een eerste opsomming te geven van mogelijke vormen van minderontvangst in de parafiscaliteit. In de sociale uitkeringen komt het verder voor dat de uitkeringen belast worden of eerder ook aangevuld worden door extra fiscale uitgaven. De overheid geeft soms, maar neemt soms ook iets terug, of voegt er via een derde manier nog iets aan toe. Ook over deze fenomenen brengen wij enige evidentie aan.

Voor zowel fiscale als parafiscale uitgaven is soms wat fiscale of sociale engineering nodig en behulp van adviseurs en allerhande belastingplanners. Vaak komt het er op neer dat men de weg zoekt van de minste belastingen, en ook daar zijn de Belgen voortdurend op zoek naar nieuwe wegen. Wij raken dit aan in de paragraaf over fiscale ontwijking, die deels terug te vinden is in sommige van de reeds beschreven systemen, maar soms ook nog nergens gekwantificeerd zijn. Wij geven enkele indicatoren van groeiend belang.

Verder zetten wij al deze minderontvangsten af tegen een ander bron van minderontvangsten, met name de fiscale en sociale fraude. Omtrent fraude kan er geen twijfel over bestaan dat de strijd daartegen moet opgedreven worden. Maar van uit het oogpunt van de sanering van de publieke financiën zal de fiscale ontwijking en alle mogelijke vormen van fiscale en parafiscale minderontvangsten grondig moeten gewikt en gewogen worden. De strijd tegen de fraude kan de controleur winnen, maar de strijd tegen ontwijking en minderontvangsten moet de wetgever zelf aangaan.

Tot slot gaan wij ook in op de verdelingsaspecten van deze minderontvangsten en uitgaven, en vooral nog het gebrek aan volledigheid van het zicht daarop.

### **3. Omvang van de fiscale uitgaven en minderontvangsten in België**

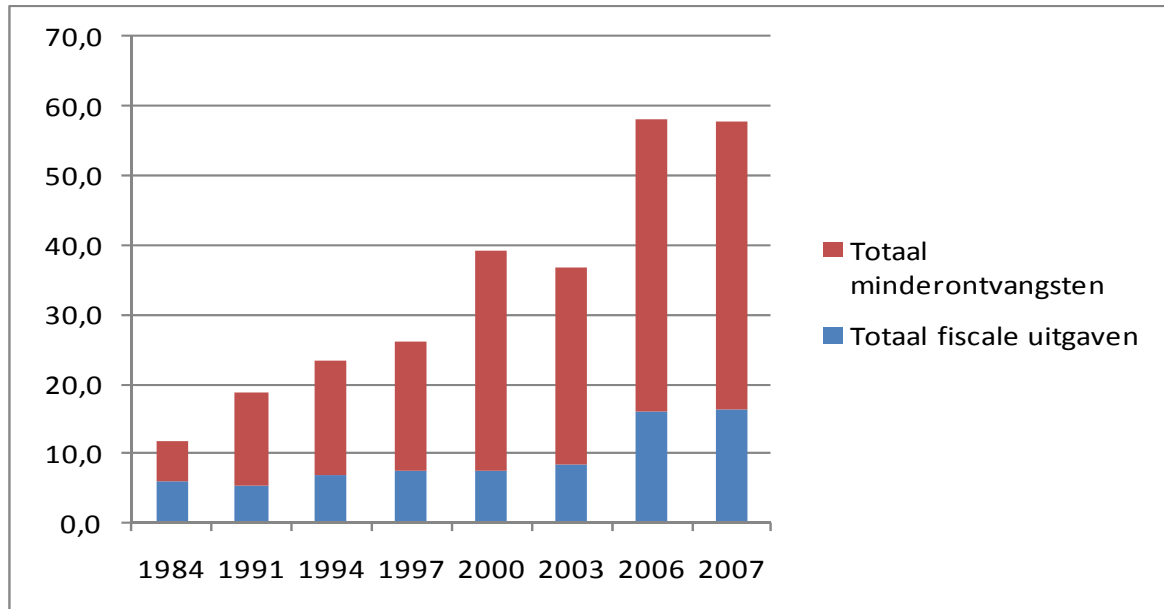
#### **3.1 Fiscale uitgaven en overige minderontvangsten**

Uit meer dan 25 jaar inventarissen hebben wij de evolutie van de fiscale uitgaven en minderontvangsten in beeld gebracht. De inventaris stelt de lijst op van de echte fiscale uitgaven, maar maakt ook de inventaris op van tal van andere minderontvangsten, en onderscheidt tenslotte een tussencategorie. De inventaris wordt elke jaar als een bijlage bij de Rijksmiddelenbegroting gepubliceerd. De jongste jaren was dat niet meer gebeurd maar in 2010 zijn er twee aanvullingen gebeurd. Zoals onder zal blijken ontbreekt deze informatie voor een groot deel



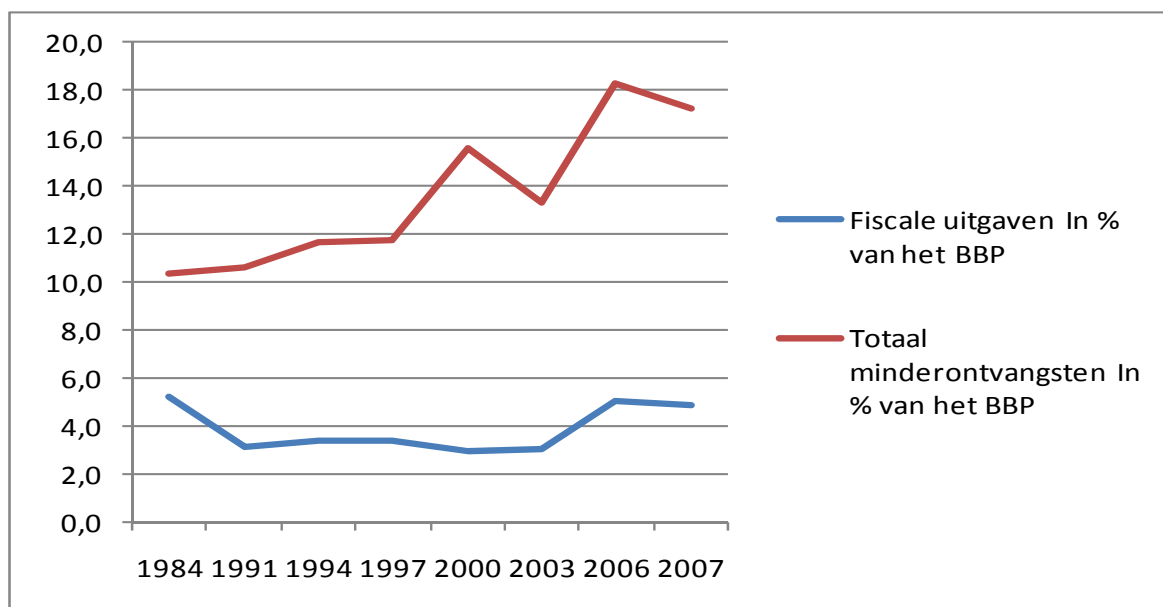
voor de meest recente jaren nog altijd. Ook treden er tal van wijziging op, die deels een kwestie van definitie zijn, maar niet zelden ook een reële betekenis hebben omtrent gewijzigde opvattingen en politiek. Elk woord in de titel van deze bijlagen telt: 'Inventarissen van de vrijstellingen, aftrekken en verminderingen die de ontvangsten van de Staat beïnvloeden'. Daarom verdient deze bijlage even veel aandacht als de begrotingen zelf, niet in het minst al omwille van de omvang van de bedragen daarin vermeld. Daarover gaat deze studie.

In figuur 1 en 2 geven wij, met weglating van tussenliggende jaren, de evolutie van de eigenlijke fiscale uitgaven en het totaal van de minderontvangsten in absolute bedragen en als % van het BBP. Tot het einde van de jaren '90 blijven de fiscale uitgaven als % van het BBP licht stijgen maar blijven rond de 10% hangen. Van in de jaren 2000 zitten deze uitgaven echter in de lift (tot 18%), en dit zowel in de eigenlijke fiscale uitgaven als de overige minderontvangsten. De eigenlijke fiscale uitgaven die zelfs eerder aan het dalen waren als % van het BBP in de jaren '90 stijgen van rond de 3% van het BBP tot 5%. En sommige fiscale uitgaven zijn zelfs in nog grotere volumes opgedoken bij de overige minderontvangsten. Het volledige overzicht ontbreekt tot 2009, maar partiële reeksen die wij verder bespreken, tonen aan dat het belang van deze minderontvangsten nog verder toeneemt.



Bron: Eigen berekeningen op basis van diverse inventarissen

**Figuur 1.** Omvang van de fiscale uitgaven en overige minderontvangsten, in miljard euro, 1984-2007

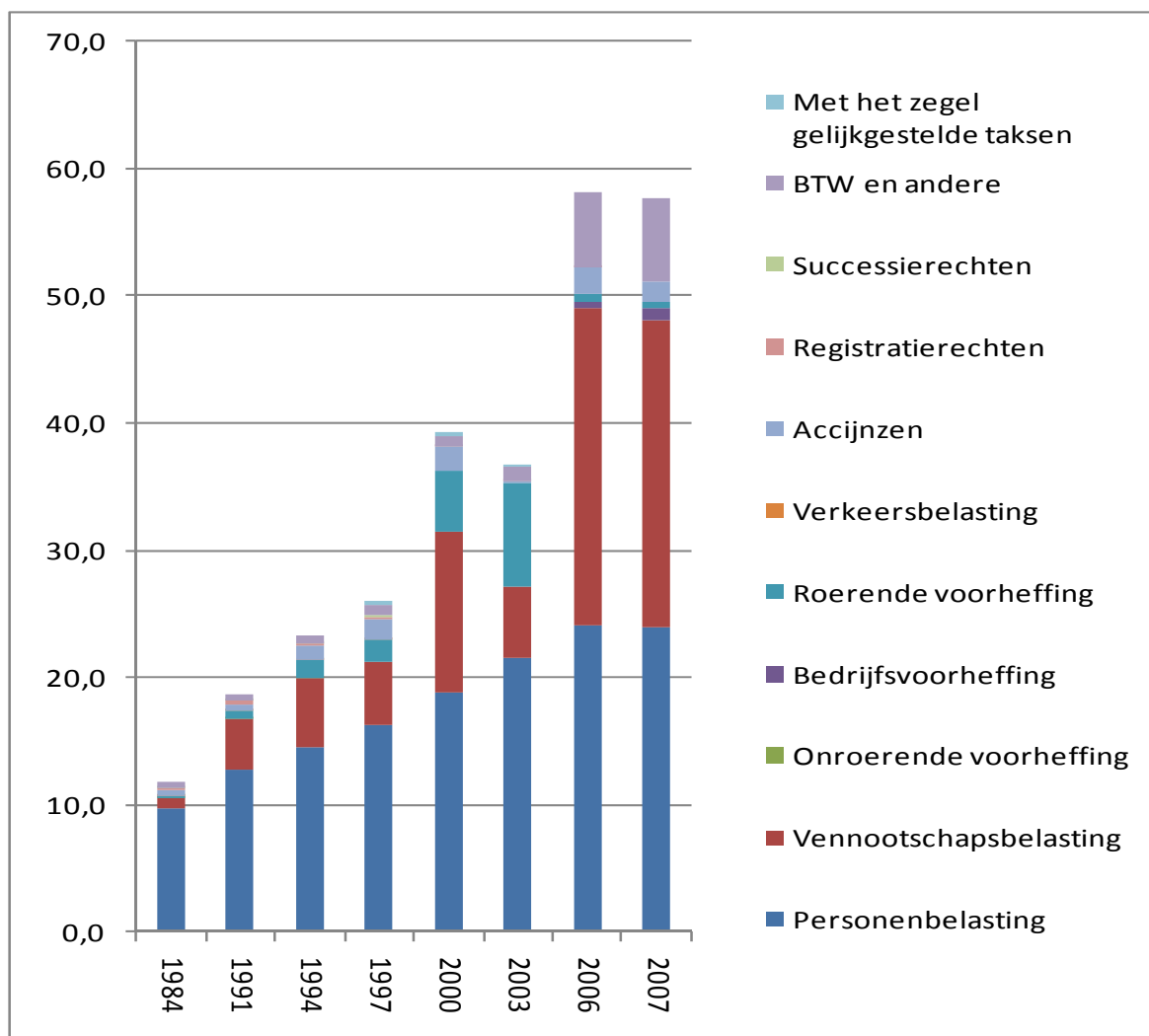


Bron: Eigen berekeningen op basis van de diverse inventarissen

**Figuur 2.** Eigenlijke fiscale uitgaven en het totaal van de minderontvangsten in België, als % van het BBP, 1984-2007

Figuur 3 en 4 geven een beeld van de samenstelling van deze fiscale uitgaven en totale fiscale minderontvangsten naar belastingsoort. De grafiek is enigszins vertekend door een aantal wijzigingen die wij noteerden bij de jongste inventaris (december 2010) en die maar terug gaat tot 2004, zodat vermoedelijk ook andere jaren verder zullen dienen gecorrigeerd te worden. Tot 2003 zijn de oude cijfers opgenomen, en verschijnt er een hoge minderontvangst bij de roerende voorheffing. In de nieuwste inventaris, die wij hanteren vanaf 2006, zijn die niet meer opgenomen. En tot 2003 zijn ook de eigenlijke fiscale uitgaven voor BTW redelijk bescheiden, terwijl herzieningen van de cijfers in de jongste inventaris aanzienlijk hogere bedragen laten zien. De lage cijfers voor 2003 voor de minderontvangsten in de vennootschapsbelasting zijn verder toe te schrijven aan 'negatieve' minderontvangsten tengevolge van minderwaarden op aandelen. Hetzelfde fenomeen, maar aanzienlijk groter, deed zich voor in 2008 als gevolg van de grote financiële crisis. In andere jaren vertonen deze cijfers hoge waarden, omdat men meerwaarden noteerde op de aandelen.

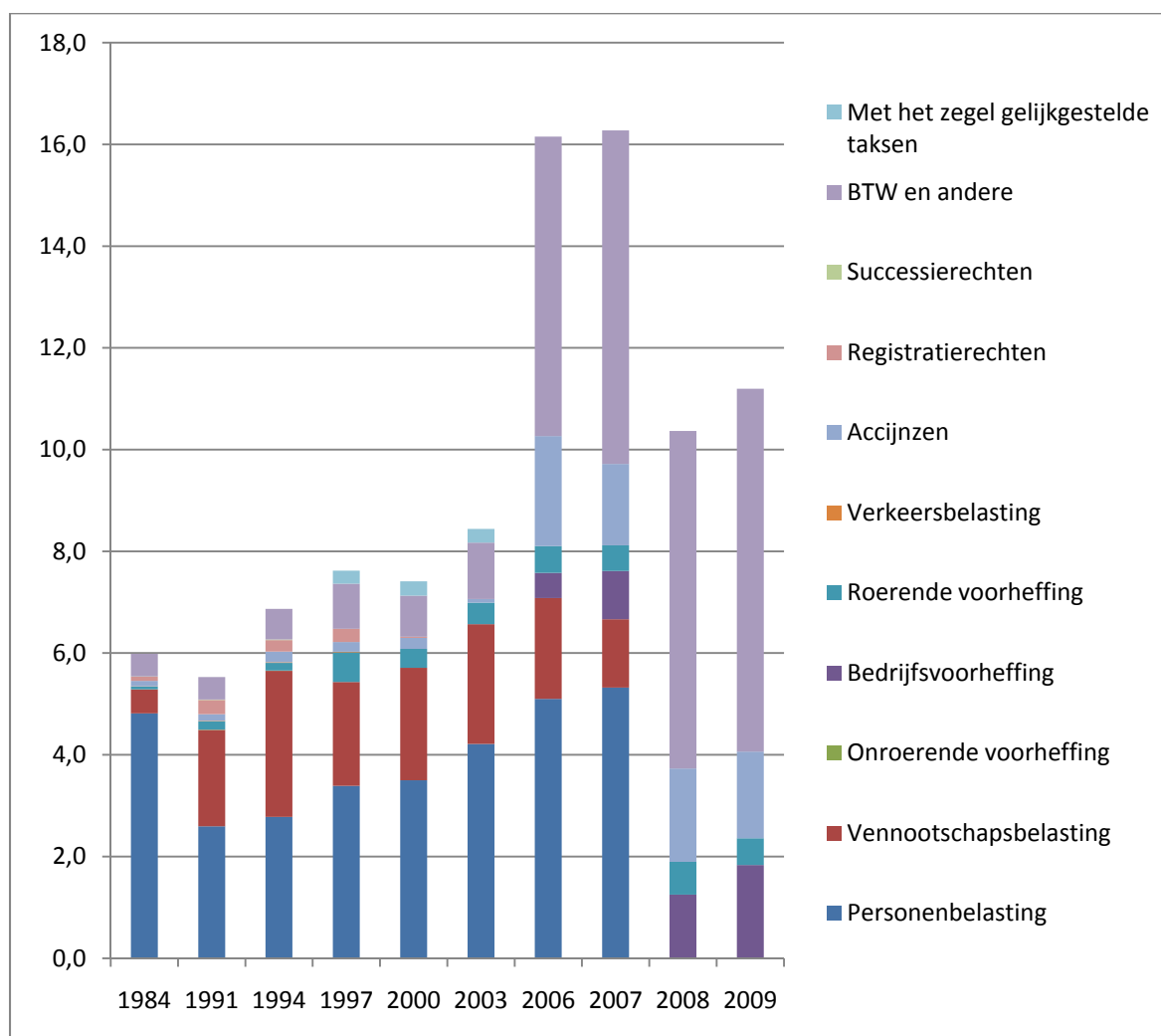
In het geheel van de minderontvangsten, zien wij dat de minderontvangsten in de personenbelasting de grootste brok vormen, maar geleidelijk werden ingehaald door tal van minderontvangsten in de vennootschapsbelasting.



Bron: Eigen berekeningen op basis van de diverse inventarissen

**Figuur 3.** Totale fiscale minderontvangsten in België naar belastingcategorie, in miljard euro, 1984-2009

Van de eigenlijke fiscale uitgaven gaat dit nog meer op, maar toch is deze evolutie ook een kwestie van definities. Zo zit in de fiscale uitgaven voor vennootschapsbelastingen een krimpend aandeel van de coördinatiecentra, maar verschijnt zijn vervanger, de notionele interest, niet meer onder deze rubriek, maar als overige minderontvangst. In de eigenlijke fiscale uitgaven leren de cijfers ons ook dat de fiscale uitgaven in de BTW (het toepassen van een verlaagd BTW-tarief) aanzienlijk is geworden. Voor vennootschapsbelasting en personenbelasting zijn nog geen recentere gegevens beschikbaar.



Bron: Eigen berekeningen op basis van de diverse inventarissen

**Figuur 4.** Eigenlijke fiscale uitgaven in België naar belastingcategorie, in miljard euro, 1984-2009

### 3.2 Een overzicht van de voornaamste fiscale uitgaven nader bekeken voor 2000 tot 2009

Wij bespreken hierna een aantal belangrijke posten in de lijst van fiscale uitgaven en minderontvangsten. Wij volgen hier de indeling die in de inventarissen wordt gehanteerd, en geven de cijfers ook weer in tabel 1. De tabel geeft telkens weer of het een eigenlijke fiscale uitgave is, of niet (dus een belastingvermindering is die deel uitmaakt van het algemeen stelsel), of een twijfelgeval. De gedetailleerde lijst laat zien hoe dat een uitgave de ene keer als een fiscale uitgave wordt gedefinieerd, de andere keer niet, en soms als een twijfelgeval wordt gedefinieerd. Soms ook veranderen gelijksoortige stelsels van categorie. Wat zij alle gemeen hebben is dat het een minderontvangst betekent voor de overheid. Tot 2005 baseren wij ons op vroegere inventarissen. Vanaf 2006 geven wij enkel de cijfers uit de jongste

inventaris van december 2010. Het leverde belangrijke breuken op in de reeksen, wat betekent dat de cijfers voor discussie vatbaar blijven.

Een aantal belangrijke posten situeren zich in de *personenbelasting*. Velen zullen er hun eigen belastingaangifte en aanslagbiljet in herkennen. Een aantal aftrekposten heeft betrekking op het kadastraal inkomen van de eigen woning en de interestaf trek van een hypothecaire lening. Een belangrijke post van minderontvangsten zijn ook de forfaitaire beroepskosten, en de belastingverminderingen voor belastingvrije sommen. Zij worden in de inventaris in alle geval niet als fiscale uitgaven omschreven omdat zij een karakteristiek zijn van het basisstelsel. Ook minderontvangsten in de belasting op het beroepsinkomen voor bepaalde vervangingsinkomsten (bijvoorbeeld de vergoeding van mindervaliden) worden niet als een eigenlijke fiscale uitgave geïventariseerd. Voor andere vervangingsinkomens is de niet- of minder belasting wel als een fiscale uitgave gedefinieerd: voor werkloosheid, uitkeringen voor ziekte en invaliditeit, pensioen en brugpensioen.

Vergeeten wij in de personenbelasting ook niet de fiscale uitgaven voor levensverzekeringspremies en kapitaalaflossingen, pensioensparen, persoonlijke bijdragen voor groepsverzekering of pensioenfondsen en uitgaven in het kader van de PWA en nadien de dienstencheques. Een andere aanzienlijke uitgave voor de particulieren valt op, m.n. voor energiebesparende uitgaven.

Ondertussen is de fiscale uitgave voor de dienstencheque al aanzienlijk toegenomen maar in deze tabel valt zij nog bescheiden uit in vergelijking met andere rubrieken.

Bij de *vennootschapsbelasting* zijn de minderontvangsten omwille van inkomsten op aandelen die in aanmerking komen voor de DBI (definitief belaste inkomsten) alsmede reeds belaste dividenden een belangrijke minderontvangst. Meerwaarden die in aanmerking kwamen voor minderontvangsten in het kader van de definitief belaste inkomsten, kunnen ook leiden tot 'ontvangsten verhogende beschikkingen', m.n. als er in plaats van meerwaarden minderwaarden optraden. De meerwaarden op aandelen zorgen voor minder ontvangsten. Perioden van 'minwaarden' als in 2003 en vooral in het financiële crisisjaar 2008 zorgen voor negatieve cijfers of ontvangsten verhogende fiscale uitgaven.

Als eigenlijke fiscale uitgaven worden de coördinatiecentra vermeld in de vennootschapsbelasting. De post is aanzienlijk gedaald. De maatregel die in de plaats kwam, 'aftrek voor risicokapitaal' of notionele interest is in 2008 al opgelopen tot 5,4 miljard. Het stelsel is niet meer gedefinieerd als fiscale uitgave.

Bij de *roerende voorheffing* vallen tot de inventaris van 2006 de hoge bedragen aan minderontvangsten op (bijvoorbeeld in het kader van de moeder-dochterrichtlijn, of toegekend aan coördinatiecentra): ongeveer 11,5 miljard euro in 2006. In de jongste inventaris zijn deze minderontvangsten niet meer vermeld. Onder dezelfde categorie roerende voorheffing hoort (voor 0,5 miljard euro) de vrijstel-

ling van de interesten op het spaarboekje thuis (tot een maximum van 1 250 euro in 2006).

Ook een aantal *nieuwe rubrieken* vallen op in deze inventaris voor de jongste jaren, en illustreren dat fiscale uitgaven innovatief werden aangewend in het beleid.

Bij de accijnzen is er van in de jaren 2000 een aanzienlijke echte fiscale uitgave voor gasolie gebruikt als verwarmingsbrandstof. In de jaren 2004-2006 was dit bijna 2 miljard; in 2007 was dit nog 1,3 miljard.

Ook vrijstelling van het doorstorten van de *bedrijfsvoorheffing* is een belangrijke vorm van fiscale uitgave geworden. Van 2005 tot 2009 is de 'doorstortingsvrijstelling van bedrijfsvoorheffing op de bezoldigingen van wetenschappelijke onderzoekers' (zowel in universiteiten als hogescholen als in privéondernemingen) opgelopen tot 452 miljoen. De vrijstelling voor de premies voor ploegenarbeid is in 2009 opgelopen tot 738 miljoen; voor 'overwerk' is er 87 miljoen voorzien. En in uitvoering van het inter-professioneel akkoord 2007-2008 werd ook een structurele vermindering van 0,25% op de bedrijfsvoorheffing ingevoerd, die in 2009 een minderontvangst impliceerde van 465 miljoen. Het vormden belangrijke nieuwe belastingverminderingen.

Ook de BTW wordt voor een sectoraal of doelgroepbeleid gehanteerd. In de vroegere inventarissen werd vooral de tariefverlaging tot 6 en 12% voor de bouwsector vermeld, in 2009 opgelopen tot 1,7 miljard. In de nieuwe inventaris heeft men alle verlagingen in beeld gebracht, wat neerkomt op 6,6 miljard in 2009. Het is één van de grootste posten in de eigenlijke fiscale uitgaven.

Doorheen de jaren verandert het oordeel over het karakter van bepaalde van deze rubrieken. Zo is sedert de editie 2002 van de inventaris de vrijstelling van de meerwaarden op aandelen niet meer beschouwd als een fiscale uitgave maar wordt zij, zoals andere vrijstellingen omwille van het wegwerken van dubbele belasting, beschouwd als een overige vrijstelling. Zoals bij de DBI is de vrijstelling er maar als er voorheen een belasting is geweest. Bovendien gebeurt zij niet 'ten gunste van bepaalde activiteiten en kan niet vervangen worden door een rechtstreekse betoelaging' (Inventaris 2006, p. 16).

Een aantal fiscale uitgaven zien wij in deze tabellen niet meer voorkomen (onroerende voorheffing, registratierechten, successierechten, verkeersbelasting) omdat zij sinds 2000 tot de bevoegdheid horen van de Gewesten. Wij komen ze dan ook tegen in de regionale inventaris, zoals wij die bespreken voor Vlaanderen in punt 3.3.

**Tabel 1.** Detail van een aantal gekwantificeerde fiscale uitgaven, andere minderontvangsten en twijfelgevallen, volgens de definitie van de Hoge Raad van Financiën, in miljoen euro

	Belastingcategorie			2000 <sup>1 2</sup>	2003 <sup>3</sup>	2005 <sup>4</sup>	Jaar 2006 <sup>5</sup>	2007 <sup>5</sup>	2008 <sup>5</sup>	2009 <sup>5</sup>
	Fiscale uitgaven	Geen fiscale uitgave	Twijfel							
<i>Personenbelasting</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gewone woningaftrek	-	-	X	437,0	482,3	367,8	351,6	340,0	-	-
Gewone interestaftrek	-	X	-	333,4	380,1	395,4	374,1	365,9	-	-
Wettelijke kraamgelden en kinderbijslagen	-	X	-	1 454,9	1 500,1	1 463,4	1 549,3	1 474,8	-	-
Tegemoetkomingen aan mindervaliden	-	X	-	178,1	230,9	251,0	256,8	266,6	-	-
Terugbetaling reiskosten woon-werk	-	X	-	93,9	127,2	140,7	142,5	152,0	-	-
Forfaitaire aftrek voor beroepskosten -	-	X	-	2 414,9	2 921,0	2 783,9	3 041,9	3 045,6	-	-
Huwelijksquotiënt	-	X	-	748,8	704,8	543,2	510,0	534,1	-	-
Onderhoudsuitkeringen	-	X	-	193,7	202,1	190,2	210,3	189,3	-	-
Belastingvrije sommen	-	X	-	8 175,4	9 073,7	9 705,4	10 112,9	9 665,3	-	-
Bouwsparen	X	-	-	790,0	898,1	894,3	883,2	787,5	-	-
Levensverzekeringspremies en kapitaal- aflossingen	X	-	-	231,2	257,0	283,1	249,3	239,4	-	-
Pensioensparen	X	-	-	227,7	272,7	326,9	376,7	387,9	-	-
Groepsverzekering of pensioenfond	X	-	-	94,3	91,5	87,0	91,9	89,9	-	-
Uitgaven in kader PWA	X	-	-	16,8	17,6	11,1	9,4	7,1	-	-
Uitgaven in het kader dienstencheque	X	-	-	-	-	27,6	51,6	69,8	-	-
Energiebesparende uitgaven	X	-	-	-	35,7	72,8	148,7	274,5	-	-
Verminderings werkloosheidsuitkeringen	X	-	-	156,0	216,0	137,8	169,0	199,3	-	-
Ziekte en invaliditeit	X	-	-	144,3	175,7	224,3	242,2	216,8	-	-
Pensioenen en andere vervangingsin- komst.	X	-	-	1 508,6	1 681,6	2 026,1	2 086,7	2 055,9	-	-
Inkomsten uit het buitenland	-	X	-	187,7	757,1	979,6	1 109,5	1 206,0	-	-
Afzonderlijke aanslag andere inkomsten	-	X	-	829,4	599,6	650,9	610,6	656,7	-	-
Afzonderlijke aanslag gemid. aanslagvoet	-	X	-	150,6	189,5	161,9	159,4	142,1	-	-
Lage activiteitsinkomens	X	-	-	-	171,6	95,5	95,0	119,8	-	-
Belastingkrediet voor kinderen ten laste	-	X	-	-	111,4	131,5	146,3	154,2	-	-

**Tabel 1.** Detail van een aantal gekwantificeerde fiscale uitgaven, andere minderontvangsten en twijfelgevallen, volgens de definitie van de Hoge Raad van Financiën, in miljoen euro. Vervolg

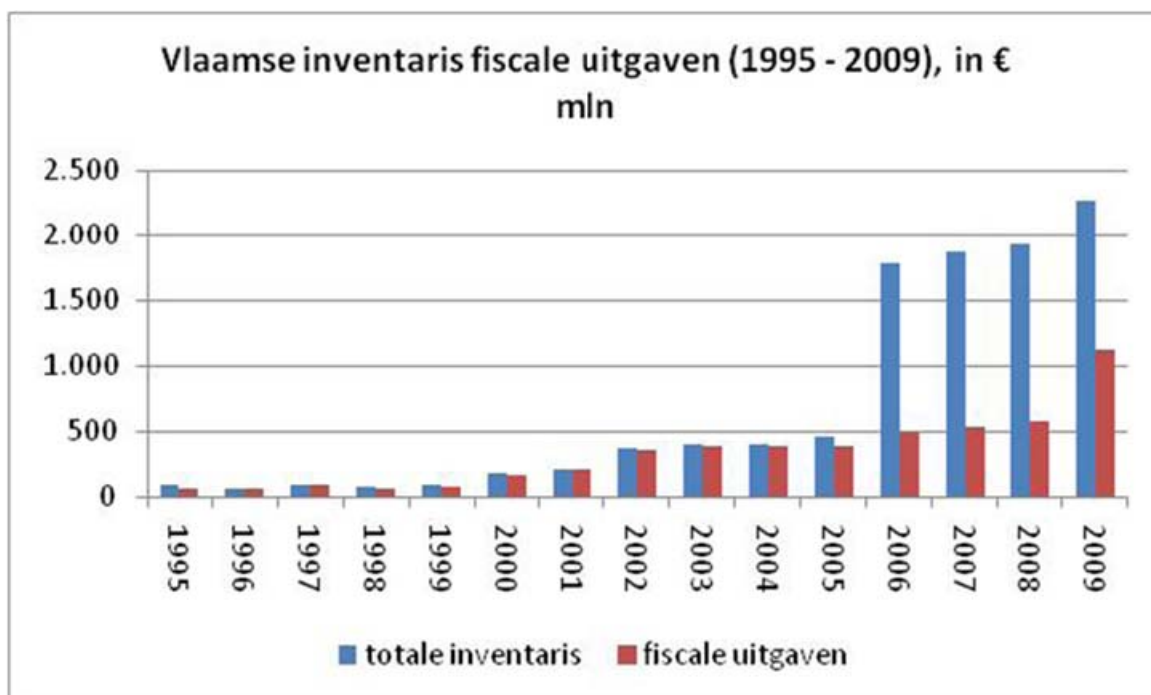
	Belastingcategorie			2000 <sup>1 2</sup>	2003 <sup>3</sup>	2005 <sup>4</sup>	Jaar 2006 <sup>5</sup>	2007 <sup>5</sup>	2008 <sup>5</sup>	2009 <sup>5</sup>
	Fiscale uitgaven	Geen fiscale uitgave	Twijfel							
<i>Vennootschapsbelasting</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Meerwaarden op aandelen DBI-aftrek	-	X	-	3 976,5	-1 608,1	10 131,0	12 883,0	9 016,0	-30 173,7	-
Investeringsaftrek	X	-	-	201,2	193,7	165,5	111,9	130,1	88,1	-
Coördinatiecentra	X	-	-	1 792,8	1 853,0	2 042,5	1 338,2	698,9	44,7	-
DBI-aftrek voor reeds belaste dividenden	-	X	-	5 825,1	4 188,1	6 490,7	7 631,2	9 276,1	8 594,7	-
Aftrek voor risicokapitaal: notionele intr.	-	X	-	-	-	-	1 845,2	3 803,2	5 355,0	-
Aftrek niet-belastbare bestanddelen	X	-	-	-	-	180,3	-	-	-	-
Verminderd basistarief	-	X	-	157,8	148,4	163,2	168,8	172,1	173,7	-
Inkomsten met overeenkomst vrijgesteld	-	X	-	199,6	344,9	512,2	358,1	471,8	502,0	-
<i>Bedrijfsvoorheffing</i>										
Structurele vermindering (vanaf oktober 2007)	X	-	-	-	-	-	-	53,4	197,8	464,6
Bezoldigingen van wetenschappelijke onderzoekers	X	-	-	-	-	66,9	96,5	171,3	244,6	451,6
Premies voor ploegenarbeid of nachtarbeid	X	-	-	-	-	101,2	339,3	599,0	658,2	738,1
Overwerk	X	-	-	-	-	26,7	47,0	73,8	83,2	86,9
<i>Roerende voorheffing</i>										
Vrijstellingen op dividenden	-	-	X	3 010,4	4 535,2	4 824,5	-	-	-	-
Vrijstellingen dividenden tot 15%	-	X	-	96,2	129,8	234,8	-	-	-	-
Vrijstellingen ingevolge DBV	-	X	-	188,8	112,4	120,2	-	-	-	-
Vrijstelling andere roerende inkomsten:	-	X	-	2 614,4	2 827,3	3 578,7	-	-	-	-
Vrijstelling 1 250 euro van spaardeposito's	X	-	-	372,5	406,5	453,9	464,3	483,8	566,8	501,3
Vrijstelling and. roerende inkomsten DBV	-	X	-	83,0	145,6	109,7	-	-	-	-
<i>Accijnzen</i>										
Verminderd tarief voertuigen dieselmotor	-	X	-	1 659,9	-	-	-	-	-	-
Gasolie als verwarmingsbrandstof	X	-	-	-	-	1 929,0	1 812,2	1 286,7	1 527,8	1 398,2
<i>BTW en andere (totaal)</i>	X						5 482,6	6 092,9	6 148,5	6 622,3
BTW bepaalde onroerende goederen	X	-	-	718,9	846,0	956,0	951,9	1 113,5	1 244,0	1 730,7

Bron: Zie ruime omschrijving benaming in hoofdrapport. Gebaseerd op diverse Bijlagen Rijksmiddelenbegroting. Zie daar ook voor de verantwoording van deze diverse minderontvangsten



### **3.3 Fiscale uitgaven en minderontvangsten ook in de Gewesten gebruikt: het voorbeeld van Vlaanderen**

Een aantal belastingen zijn de bevoegdheid geworden van de regio's. In een recent overzicht van de Vlaamse publieke financiën kunnen wij zien dat ook daar eigenlijke fiscale uitgaven, en nog meer overige minderontvangsten, populair zijn geworden. De totale minderontvangsten (totaal vrijstellingen, verminderingen en aftrekken) van 2,26 miljard euro worden gesteld tegen de totale fiscale ontvangsten waarvoor Vlaanderen bevoegdheid heeft, met name 4,5 miljard (in 2008, SERV, p. 54). Vlaanderen accepteert of creëert minderontvangsten ten bedrage van 50% van de fiscale bevoegdheid. Zelfs met de enge definitie van fiscale uitgaven is dit nog 25%. Maar 50% blijkt dan toch lager te zijn dan het % dat de minderontvangsten uitmaken voor de federale overheid (ongeveer 67%), terwijl de eigenlijke fiscale uitgaven bij de federale overheid relatief minder belangrijk zijn (geworden), nl. rond de 18%. Wij hebben boven inderdaad gezien dat deze enge definitie in de totale uitgaven minder belangrijk waren geworden. 'Men zou hieruit kunnen concluderen dat Vlaanderen - proportioneel in functie van zijn fiscale bevoegdheden - veel explicieter gebruik maakt van het fiscale instrument om beleidsdoelstellingen te realiseren dan de federale overheid' (ibidem, p. 54). Maar 'what's in a name': het Vlaamse percentage zou tot 13% dalen als men het Kijk- en luistergeld, goed voor 500 miljoen, niet meetelt. De SERV maakt achtereenvolgens nog een ad hoc inschatting en evaluatie van de voornaamste Vlaamse beleidsmaatregelen. Wij onthouden ondermeer de introductie van de jobkorting en de moeilijkheid om de effecten in te schatten, zowel budgettair als wat betreft de gedragsmatige effecten. Opmerkelijk is ook dat de regio's mekaar volgen: zo zijn de verminderde schenkingsrechten waar Vlaanderen voorloper was, na verloop van tijd in Wallonië terug te vinden (Ibidem, p. 45). Vermoedelijk zal hier ook fiscale concurrentie optreden.



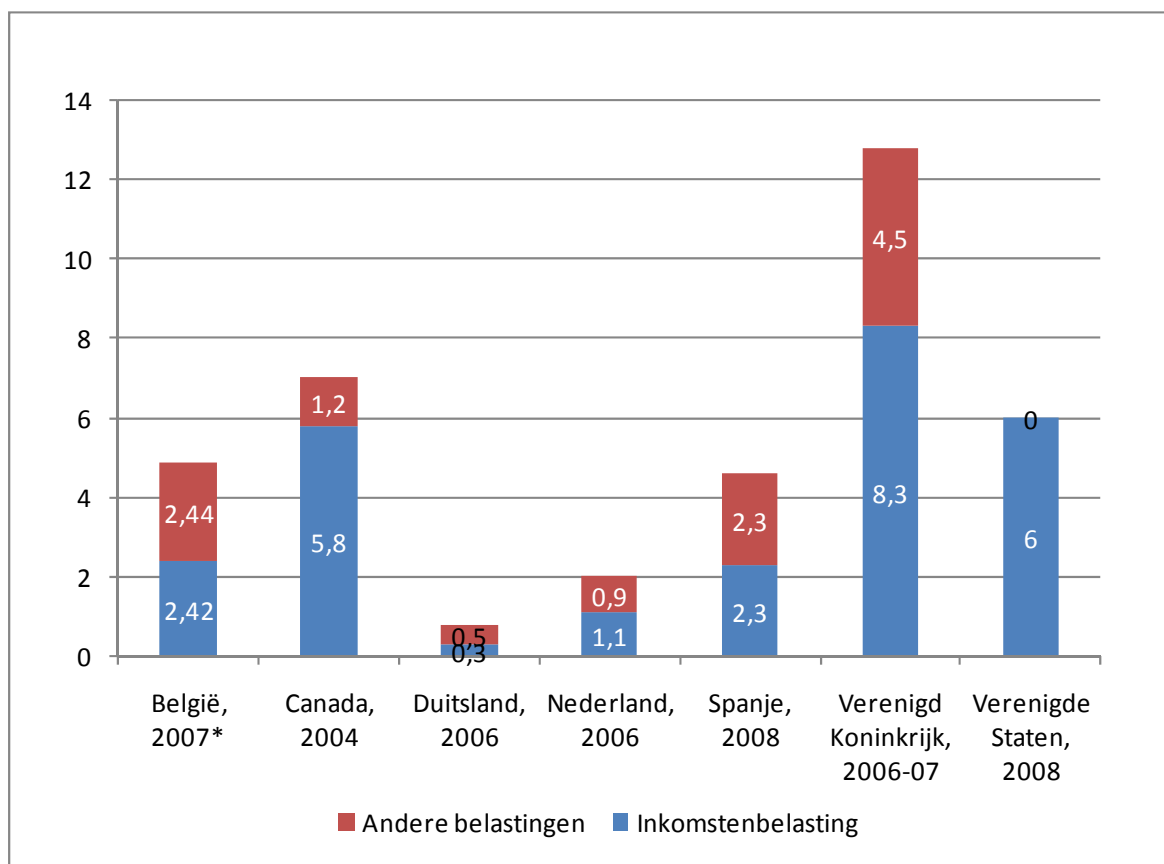
Bron: Vlaams Parlement, Stuk 14, Ontwerp van decreet houdende de middelenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2010, 26 oktober 2009

**Figuur 5.** Vlaamse inventaris fiscale uitgaven en totaal minderontvangsten (1995-2009)

### 3.4 Fiscale uitgaven in internationaal perspectief

De mate dat fiscale uitgaven in een land worden gebruikt als instrument van politiek is een kwestie van het relatief belang van die uitgaven in de totale belastingen, en de omvang van de belastingen zelf als percentage van het BBP. Dit levert de synthesesmaatstaf fiscale uitgaven als % van het BBP op. België blijkt een redelijk intensief gebruiker te zijn van dit instrument. Zij leunt daar aan bij de Angelsaksische landen VSA, Canada en het VK. De continentale Europese landen als Duitsland en Nederland gebruiken dit veel minder. Ten opzichte van de belastingen liggen in deze Angelsaksische landen de minderontvangsten op ongeveer 35 tot 44%. In België is dit nog maar, althans wat eigenlijke fiscale uitgaven betreft, 18%. Nemen wij een ruimer definitie van minderontvangsten, dan stijgt dit natuurlijk.

Maar het verhaal eindigt hier niet. Ook de parafiscale uitgaven moeten in beeld gebracht worden. Dit is vooralsnog niet gebeurd op internationaal vlak. Wij geven hierna een eerste poging voor België.



\* Cijfers afkomstig van de 'Inventaris 2006 van de vrijstellingen, aftrekken en verminderingen die de ontvangsten van de Staat beïnvloeden', bijgevoegd bij de Rijksmiddelenbegroting voor het begrotingsjaar 2007, gepubliceerd 9 februari 2009, cijfers zijn voor het aanslagjaar/jaar 2005.

Bron: OESO, 2010

**Figuur 6.** De budgettaire omvang van de fiscale uitgaven in enkele OESO-landen, uitgedrukt in percentage van het BBP

## 4. Sociale uitgaven

### 4.1 Parafiscale uitgaven en vrijstellingen van sociale bijdragen

Parallel met de notie fiscale uitgaven kan ook van parafiscale uitgaven en minderontvangsten gesproken worden.

Er zijn vooreerst de minderontvangsten in de sociale zekerheidsbijdragen doordat een aantal looncomponenten niet inbegrepen zijn in het loonbegrip waarop de sociale zekerheidsbijdragen worden geïnd. De meest voorkomende voordelen zijn maaltijdcheques, bedrijfswagens, en aanvullende sociale zekerheid (aanvullend pensioen en hospitalisatieverzekering). Uit de opsomming blijkt dat deze voordelen soms ook gepaard gaan met fiscale vrijstellingen, zodat zij zullen terugkomen in de inventaris van de fiscale uitgaven. De omvang van de parafiscale uitgaven is niet eenvoudig te berekenen. Druyts (2006) raamt de totale parafiscale uitgaven

(minderontvangsten voor de sociale zekerheid) in 2004 op 9,7 miljard euro, goed voor bijna 21% van de totale ontvangsten. SD Worx (2010) schat het aandeel van de aanvullende voordelen in het totale bruto loonpakket op ongeveer 20%, wat dit percentage aannemelijk maakt. Deze extralegale voordelen leveren ook wel extra bijdragen op die geraamd worden op 0,5 miljard.

Daarnaast zijn er nog tal van andere gedeelde ontvangsten of gecreëerde rechten die in omvang minstens even belangrijk zijn.

Als ‘tapijten in een moskee’<sup>1</sup> hebben zich de structurele, occasionele, selectieve en permanente maatregelen aangediend van andere bijdrageverminderingen in de sociale zekerheid. Deze sociale bijdrageverminderingen zijn mooi gedocumenteerd in het Vademecum van de financiële en statistische gegevens over de sociale bescherming in België. Zij zijn in 2008 opgelopen tot 6,4 miljard. Dit overzicht in het Vademecum illustreert ook de voortdurende wijzigingen van de maatregelen, die vaak nog een tijd naast elkaar blijven bestaan.

Pro memorie vermelden wij de andere minderontvangsten die ontstaan omwille van gelijkgestelde perioden (Peeters & Larmuseau, 2005). Zij creëren rechten waarvoor om tal van redenen geen bijdragen kunnen geïnd worden. Verder onderzoek over hun betekenis is wenselijk.

Wel beter in beeld gebracht is een vierde categorie van bijdrageverminderingen, en ook verminderingen van belastingen, m.n. deze die geheven (of niet geheven) worden op de vervangingsinkomsten. Hier levert buitenlands onderzoek ons een goede kijk op de Belgische situatie.

## 4.2 Het verschil tussen bruto en netto uitgaven

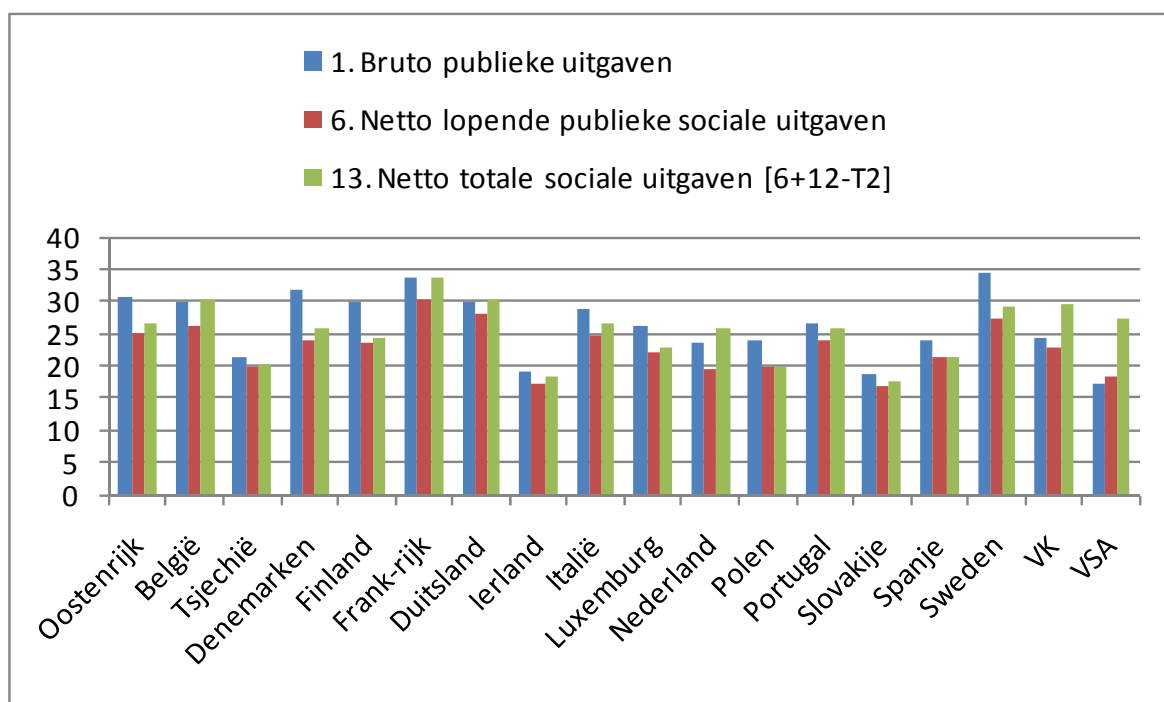
Hierboven zagen wij dat diverse inkomstencomponenten, of doelgroepen of bepaalde activiteiten, genieten van vrijstelling of vermindering van bijdragen. Dit kan op termijn de betaalbaarheid van de sociale zekerheid in het gedrang brengen.

Maar daarnaast kan ook naar de fiscale en parafiscale behandeling gekeken worden van de sociale uitkeringen. Worden zij belast, en worden er ook nog sociale bijdragen op geïnd, en wat is eventueel de druk van de indirecte belastingen? Dit vertaalt zich in het onderscheid bruto en netto sociale uitkeringen. Maar daar eindigt het niet bij. De uitgaven zouden nog kunnen verhoogd worden door fiscale uitgaven voor bijvoorbeeld private premiebetalingen, en tenslotte zou men deze private verzekeringspremies nog kunnen meerekenen om de totale netto kost te kennen voor de verzekering tegen de risico's van het leven. De OESO, maar ook Eurostat, construeerde hierover de voorbije jaren nieuwe statistieken. Wij vatten

---

<sup>1</sup> Uitdrukking gebruikt door Michel Jadot in de jaren negentig voor het opeenstapelen van deze maatregelen in de periode dat hij secretaris-generaal was van Tewerkstelling en Arbeid (geciteerd door J. Lhoest, 2009, BTSZ, p. 507).

de OESO-cijfers samen in onderstaande grafiek, en bekijken nader de situatie van België. Ons land kent een hoog niveau van bruto uitgaven, maar is redelijk terughoudend in het belasten van de uitkeringen. Dat is overigens terug te vinden in het verhaal hierboven over fiscale uitgaven. Zij maakt daar minder gebruik van dan bijvoorbeeld de Scandinavische landen en ook Nederland, maar toch iets meer dan Duitsland en Frankrijk. Ook de VSA is erg voorzichtig in het belasten van sociale uitkeringen. Daarnaast brengt deze statistiek ook de aanvullende private uitgaven (verzekeringspremies) in beeld, en daar herkennen wij natuurlijk de kampioenen van de private verzekering van gezondheidszorg en pensioen (VSA, VK, Nederland). Maar wij ontdekken ook dat België toch ook al aardig is opgeschoven in deze richting (het gaat hier ondermeer over bijdragen voor aanvullende pensioenen, hospitalisatieverzekering), samen met Frankrijk (waar bijvoorbeeld de gezondheidszorg meer aanvullende verzekeringen kende). Dat land, en niet de Scandinavische landen, wordt dan ook de kampioen van de sociale bescherming (met inbegrip van deze private uitgaven) in netto termen.



Bron: Adema & Ladaique, 2009, p. 48

**Figuur 7.** Fiscale behandeling van sociale uitkeringen, 2005

## 5. Ontwijking en ontduiking

Een efficiënte en billijke belastinginning kan niet omheen de fiscale en sociale fraude. Fiscale ontwijking kan op dezelfde lijn gezet worden, ondanks het feit dat het in principe om een hemelsbreed verschil gaat. Toch is het onderscheid soms

moeilijk te maken, en punt van discussie onder de fiscalisten. 'De grote moeilijkheid hierbij is de lijn te trekken tussen uitgesproken vormen van belastingvermindering enerzijds en echte belastingontduiking' (Vanistendael, 2006, p. 191). Als econoom, bekommert om het evenwicht in de publieke financiën, moeten wij vaststellen dat beide nadelig zijn voor de publieke financiën en beide verdienen dus een nauwgezette opvolging en evaluatie of zij kunnen getolereerd worden of dienen bestreden of vermeden te worden. In de strijd tegen fiscale paradijzen valt het op dat zowel ontduiking als ontwijking als schadelijk worden bevonden. In België lijkt er nog een zekere resistentie te bestaan om beide in één adem te noemen. Wij blijven argumenteren dat een ruime definitie verantwoord is. Maar tot nu toe is vooral een poging gedaan om de ontduiking te meten.

### 5.1 Belastingontwijking

Belastingontwijking kan verschillende vormen aannemen (Vanistendael, 2006):

- *belastingbesparing*: door bepaalde activiteiten waar een hogere belasting op is, niet te doen;
- *belastingontwijking*: door het gebruik van de 'minst belaste weg', bijvoorbeeld door verschillen in de fiscale regelgeving als daar zijn de belasting indien men zijn ondernemingsactiviteit uitvoert als vennootschap versus als een persoonlijke onderneming zonder rechtspersoonlijkheid; door uiteenlopende interpretatie van eenzelfde regel; door gebruik van 'onvolkomenheden of lacunes in de wetgeving' of door ongewone juridische constructies te hanteren.

De belastingontwijking houdt dus geen enkele overtreding in van de belastingwet en indachtig dat alleen de wetgever mag beslissen over de belasting, 'No taxation without representation', komt het enkel deze laatste toe om lacunes in de wet te corrigeren, en niet aan de rechter noch aan de belastingadministratie (Vanistendael, 2006, p. 188).

De omvang van deze fiscale ontwijking is, behoudens bepaalde vormen van fiscale uitgaven, nergens berekend. Een deel van de fiscale ontwijking kan voorkomen in de statistieken over minderontvangsten en fiscale uitgaven. Een ander deel is verrekend in de netto belastingen omdat de discussie vaak gaat over wat de belastbare basis is en welke de aftrekbare posten zijn. Een deel van de fenomenen zijn goed bekend, maar worden nergens in geldtermen vertaald, behalve door de fiscalist die aan de belastingplichtige voorrekent wat zijn voordeel is. Ook in de sociale bijdragen kan deze ontwijking zich manifesteren. De zucht naar verzelfstandiging en nadien naar vervennootschappelijking is daar een welgekend voorbeeld van. Werkgevers en werknemersbijdragen van in totaal een 47% worden vervangen door een (geplafonneerde) bijdrage voor zelfstandigen van 19,65%; marginale fiscale aanslagvoeten van 50% en opcentiemen worden vervangen door een vennootschapsbelasting van 24,25% tot 33% en vermijdbare dividendbelasting. Sommigen worden zelfs 'verplicht zelfstandige', de zogenaamde schijnzelf-

standigen, maar ook dit fenomeen illustreert de moeilijkheid om dit nu als een geoorloofde praktijk of ontwijking of regelrechte ontduiking te kwalificeren. De controleurs van de sociale fraude hebben de strijd alvast moeten opgegeven.

De verzelfstandiging is niet echt spectaculair. Het aantal zelfstandigen is niet echt toegenomen in de jaren '90, maar het aantal is wel sterker gestegen in de jaren 2000. De toename is overigens voor een deel te verklaren door het sterk toegenomen aantal zelfstandigen in bijberoep. Wel is het aantal vennootschappen die aangegeven zijn bij de RSVZ sterk toegenomen, om nu een 27% uit te maken van het totaal aantal zelfstandigen tegen een goede 14% in het begin van de jaren 2000. Het fenomeen doet zich vooral voor in de sector van de handel, en in mindere mate in de zelfstandige zaken actief in de industriector (waaronder de bouw). Veel minder is het fenomeen ingeburgerd bij de vrije beroepen, waar het pas in de tweede helft van de jaren 2000 opgang vond.

Volgens Frans Vanistendael kan 'de maatschappij dergelijk 'vrijbuitergedrag' van ontwijking wellicht zonder al te veel hinder dragen, zolang het tot enkele gevallen beperkt blijft, maar dat diezelfde maatschappij het volste recht heeft om, wanneer de verstoring maatschappelijk ondraaglijk wordt, in te grijpen en paal en perk te stellen aan zulke toestanden' (Vanistendael, 2006, p. 189). Het succes van dergelijke formules zou dus wel eens hun ondergang kunnen betekenen. Misschien zal dit kortelings gebeuren bij de trend naar verzelfstandiging en vervennootschappelijking. Misschien ook zal het tal van de fiscale uitgaven treffen, als het gebruik te succesvol wordt.

Tot nu toe is de fiscale ontwijking niet in beeld gebracht, behoudens in de mate dat zij zouden verscholen zitten achter informatie over fiscale uitgaven en overige minderontvangsten. Maar veel van deze stelsels zijn juist gecreëerd om wel gebruikt te worden. Maar indien zij 'exuberant' zijn of het gebruik onbeheersbaar of ongewenst dreigt te worden kan de wetgever alleen bijsturen. Andere fiscale ontwijking is nog niet in beeld gebracht.

## **5.2 Fiscale ontduiking**

Van een geheel andere aard is de belastingontduiking. In feite is het een misdrijf, dat twee elementen vereist: een materieel element bestaande uit een overtreding van een fiscale bepaling en een moreel element dat in de wet omschreven wordt als bedrieglijk opzet of het oogmerk om te schaden. De wetgeving voorzag overigens alle middelen om belastingontduiking financieel zwaar te sanctioneren (Vanistendael, 2006, p. 190-191). En toch tiert de fiscale fraude welig.

Om de omvang van fiscale fraude te kennen, worden wij opnieuw geconfronteerd met tot nog toe onoverkoombare problemen. Het is immers 'zichtbaar maken dat wat per definitie onzichtbaar wenst te blijven'.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Voor een uitgebreide discussie: zie onze rapporten over fiscale en sociale fraude.

Tal van studies trachten de omvang van fiscale of sociale fraude of beide te schatten, maar zelfs 40 jaar pogingen daartoe hebben nog geen eenduidig cijfer opgeleverd, maar blijkbaar kan men ook in het buitenland deze ondergrondse economie niet betrouwbaar in beeld brengen. De ramingen variëren in België tussen 4 (cijfers NBB, INR), 12 en 18% van het BBP en de minderontvangsten zullen dus ruwweg tussen 2 en 6 of zelfs 9% van het BBP bedragen. Tot nu toe lukt het de controleurs maar om een fractie van deze ongekende massa te betrappen en te belasten.

De betrapte en gerecupereerde fraude bedragen variëren van 0,22% over 0,28% tot 2,4 en 3,7% van respectievelijk uitkeringen, sociale bijdragen en belastingen (zie tabel 2). Wanneer de verhoopte opbrengst van de strijd tegen de fraude lager zou kunnen uitvallen dan sommigen dachten, valt ook de werkelijke opbrengst tot nu toe tegen.

**Tabel 2.** Relatief belang van de opbrengst van controle-inspanningen in de strijd tegen sociale en fiscale fraude t.o.v. het totale volume aan overheidsontvangsten en -uitgaven (in miljoen euro)

Sociale bijdragen totaal (RSZ) (2008)	49 062
Gemiddeld gerecupereerde sociale bijdragen bij werknemers tussen 1998 en 2003	140
Als (theoretisch) % van het totale volume tussen 1998 en 2003 gemiddeld gerecupereerd bij werknemers	0,28%
Fiscale ontvangsten totaal (2008)	101 704
Geïdentificeerde extra belastingen via controles (2006)	2 462 tot 3 785
Als (theoretisch) % van het totale volume (2006)	2,4% tot 3,7%
Geïdentificeerde extra belastingen via controles (2009) (cijfer Staatssecretaris Clerfayt)	4 230
Sociale uitkeringen totaal vervangingsinkomens (2008)	44 698
Geïdentificeerde uitkeringsfraude (2008)	102
Als (theoretisch) % van het totale volume (2008)	0,22%
Totaal sociale bijdrage- en uitkeringsfraude (2008) (cijfer Staatssecretaris Devlies)	387

Bron: NBB, Jaarverslag 2009, p. 235; Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens & De Wispelaere (2009); Pacolet & De Wispelaere, 2010; Persmededeling Bernard Clerfayt (Laatste Nieuws, 14 juli 2010), Persmededeling Carl Devlies, Belga, 23 juli 2010

Er is nog een lange maar noodzakelijke weg af te leggen. Maar de omvang van de cijfers illustreren dat de budgettaire sanering ook de stelsels van fiscale ontwijk-king, en de fiscale en parafiscale uitgaven door de mangel zal moeten halen. Met inbegrip van het besef dat het bestrijden van fiscale fraude en zwartwerk door vormen van vrijstellingen, niet belasten, amnestie of zelfs subsidies, voor de publieke financiën dweilen is met de kraan open. Het is ontwijking en ontduiking legaliseren.



## 6. Verdelingsaspecten

Herverdeling en belasting naar draagkracht zijn belangrijke principes in theorie en praktijk van de belastingen en de sociale zekerheid. De hierboven beschreven fenomenen hebben daarop een invloed.

De uitgebreidheid en complexiteit van deze fenomenen maakt dat over de verdelingsaspecten nog onvoldoende geweten is en onmogelijk kon onderzocht worden binnen het bestek van dit onderzoek. Dit hangt overigens ook samen met de evaluatie van elke van deze instrumenten. Zijn zij effectief en efficiënt en wat zijn de budgettaire en de verdelingsaspecten. Dit rapport beperkt zich tot de bruto financiële stromen. Deze zijn op zich soms al moeilijk te kwantificeren, en niet zelden wordt geargumenteed dat zij ook moeten afgezet worden tegen zogenaamde terugverdieneffecten. Ook hierover zijn er tal van controverses, gaande van twijfel over het werkelijk bestaan ervan, tot uiteenlopende ramingen van de omvang.

Ook de verdelingsaspecten zijn maar partieel bekeken.

Een aantal studies hebben nagegaan in welke mate de progressiviteit van de belastingen worden beïnvloed door een aantal fiscale uitgaven. Ondermeer de studies van A. Decoster bekijken daarvoor zowel de personenbelasting als de sociale zekerheid en de indirecte belastingen. Hij concludeert dat deze stelsels, ook in internationaal perspectief, redelijk progressief zijn en herverdelend blijven, zelfs na correctie voor deze diverse fiscale uitgaven.

Toch is van tal van aftrekposten in de personenbelasting geweten dat het gebruik, en soms het bedrag, en soms de fiscale stimulans stijgt naarmate het inkomen hoger is, en dus regressief.

Een leemte in deze studies is dat nog maar een deel van de belastingen en bijdragen werden bestudeerd. Vormen van ontwijken van de belastingen en bijdragen en progressiviteit doen zich ook voor via verzelfstandiging, werkgeversbijdragen, vervennootschappelijking, belastingen op roerende en onroerende inkomsten, erfenis- en schenkingsrechten, waar telkens gezocht wordt naar het laagste tarief en waarbij het beste tarief, ook volgens de adviseurs, het nultarief is. Belasting blijft dan voor de 'naïeven en de ongeorganiseerden'.

Sommigen stellen dat alleen al omdat men over de informatie moet beschikken, of moet kunnen beroep doen op allerlei adviseurs en belastingplanners (wij noemen het de moderne 'pachters van het niet-belasten'), zij een pervers herverdelend effect hebben. Maar het is de wetgever die ofwel deze gunstregimes, of de modaliteiten ervan soms gecreëerd heeft of tolereert, en het is dus aan hem om zij terug teniet te doen.

## 7. De triptiek van ontvangsten, uitgaven en minderontvangsten.

Met het innen van belastingen en sociale bijdragen financieren de overheden de opdrachten die de burger van hen verwacht. Ontvangsten en uitgaven zijn bijgevolg een belangrijke informatiebron over het gevoerde beleid. Zowel internationaal als reeds meer dan een kwarteeuw in België is het beleid echter meer en meer gevoerd via vormen van fiscale uitgaven, vrijstellingen en vormen van niet-belasten. Ook in de sociale zekerheid komen deze parafiscale uitgaven voor. Per definitie zijn betrokken middelen minder transparant en dus minder voorwerp van maatschappelijk en politiek debat. In tijden van dringende fiscale consolidatie dienen zij mee ingebracht te worden in het begrotingsdebat.

Zeker nu blijkt hoe belangrijk zij zijn geworden. Onderstaande grafiek zet voor een recent jaar tegenover de omvang van de overheidsontvangsten, een 160 miljard, de omvang van de uitgaven, een 180 miljard, en het deficit, de omvang van de diverse vormen van minderontvangsten uit. Minderontvangsten omwille van het niet willen of niet kunnen belasten of innen van bepaalde bijdragen. Het geheel van die werkelijke of mogelijke minderontvangsten kan onder bepaalde hypothese oplopen tot 100 miljard. In dit drieluik zal men op zoek moeten gaan naar middelen om het overheidsdeficit zo snel mogelijk te saneren.

Via de bijlagen bij de Rijksmiddelenbegroting heeft men tot nu toe vooral een zicht op de fiscale uitgaven en minderontvangsten. Zij zijn het jongste decennium gestegen van ongeveer 10% naar 18% van het BBP. Jaarlijkse minderontvangsten voor de fiscus van zeker 16 miljard tot misschien 58 miljard. Het is een amalgaam dat de overheid zelf omschrijft als 'vrijstellingen, aftrekken en verminderingen die de ontvangsten van de staat beïnvloeden', en waarvan de definitie en dus ook de omvang niet altijd duidelijk is. En wij hebben het hier nog enkel over de fiscale minderontvangsten. Er zijn ook parafiscale minderontvangsten. Het zijn wel cijfers die de overheid zelf berekent als minder ontvangen inkomsten, en dus meer betrouwbaar dan eender welke raming van de niet geobserveerde ondergrondse economie en nog te innen belastingen die wij hierna bespreken.

Ook in de parafiscaliteit zijn er minderontvangsten. De parafiscale (en fiscale vrijstelling) van een aantal looncomponenten zou kunnen gelden voor 20% van het gemiddelde loon, goed volgens sommige ramingen voor nog eens 10 miljard. De vrijstellingen van sociale zekerheidsbijdragen telt nog eens op tot 6 miljard. En misschien zijn er nog andere minderontvangsten (als deze voor gelijkgestelde perioden) die in beeld moeten gebracht worden. Maar er zijn ook meerinkomsten.

Met deze fiscale en parafiscale uitgaven creëert de overheid zelf tal van fiscale vluchtwegen voor de burger en de bedrijven, die er meestal gretig gebruik van maakt, wat ook de explosie van deze minderontvangsten en fiscale uitgaven verklaart.

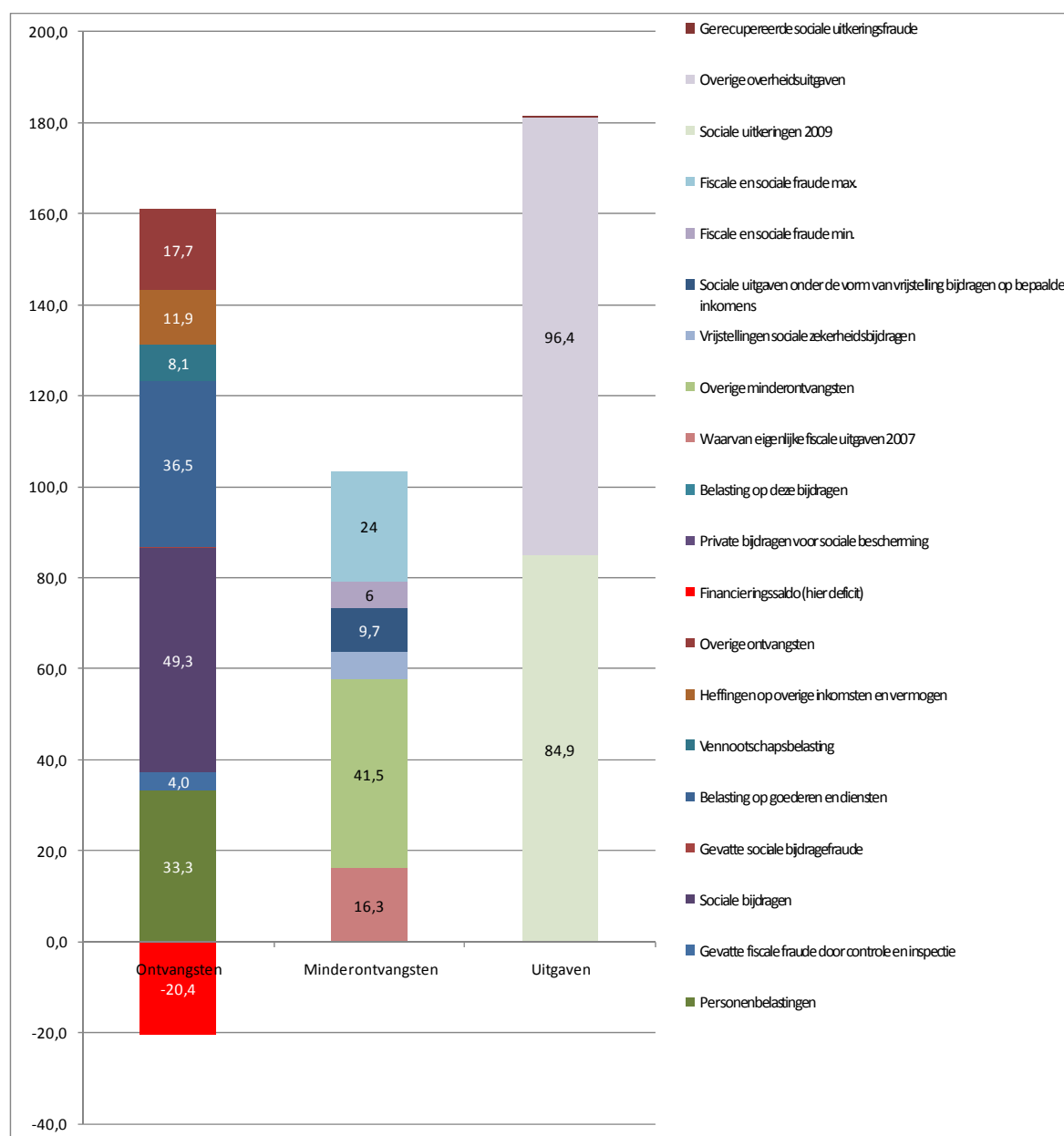
Maar hij zoekt ook zelf nog naar nieuwe mogelijkheden van de minst belaste weg, of lagere sociale bijdragen via bijvoorbeeld vervennootschappelijking of verzelfstandiging. De omvang van deze minderontvangsten zijn nergens geschat, behalve in de berekeningen van de fiscale adviseurs die burgers en bedrijven voorrekenen wat het voordeel is. Zij zijn de moderne 'belastingpachters': pachters van het niet belasten.

En dan zijn er de minderontvangsten omwille van sociale en fiscale fraude. De omvang van de ondergrondse economie wordt geschat op 4 tot 12 en zelfs 18% van het BBP. Dit kan in het beste geval met een gemiddelde totale belastingdruk van 2 tot 6 à 9% van het BBP aan minder ontvangsten opleveren: 6 tot 30 miljard euro. Gevatte sociale en fiscale fraude wordt geraamd op 4,2 miljard. Gerecupeerde sociale uitkeringsfraude ramen wij op 100 miljoen.

Tekort van de globale overheid in 2009 is 20,4 miljard. Het tekort dat in 2015 zal moeten weggewerkt worden is 25 miljard euro.

Ook de Vlaamse fiscus weet wat het betekent belastingen niet te innen. Ten opzichte van de 4,5 miljard belastingontvangsten waar zij zelf bevoegd voor is en int, zijn er fiscale uitgaven van 1,1 miljard of zelfs 2,3 miljard met inbegrip van overige minderontvangsten.

Deze studie is beperkt tot de inventaris van de omvang van de uitgaven. Er kon onmogelijk ook maar een overzicht worden gegeven van de evaluatie van de impact van al deze maatregelen, ook al omdat al diegenen die dit proberen, wijzen op de moeilijkheden die er zijn om dergelijke evaluaties te maken. Wat zijn de mogelijke dynamische effecten, de terugverdieneffecten (als die er al zijn), de impact van compenserende andere belastingen? Want wij moeten immers aan de keizer geven wat aan de keizer toekomt omdat hij zijn functie goed kan uitvoeren. En wat met de internationale omgeving die vergelijkbare maatregelen kan nemen zodat wij in een spiraal van fiscale en sociale dumping zouden kunnen terecht komen?



Bron: Pacolet, Strengs, 2011; de ontvangsten en uitgaven zijn na aftrek van de gerecupereerde fraude die ook in beeld is gebracht

**Figuur 8.** Triptiek van ontvangsten, uitgaven en minderontvangsten van de gezamenlijke overheid en budgettaire consolidatie, in miljard euro (2007, 2009)

Begrotingen zijn één van de belangrijkste beleidsdocumenten van een overheid. Dit rapport toont de belangrijke beleidsinformatie aan die kan gehaald worden uit de bijlagen bij de jaarlijkse begroting: de 'inventaris van de fiscale uitgaven'. De invoering in 1985 van deze inventaris was een belangrijke stap vooruit naar meer transparante begrotingen. De interesse voor dit beleidsdocument en het gebruik van deze informatie kan dan ook nooit genoeg zijn. Het is te betreuren dat de jongste jaren de bijlagen slechts met vertraging beschikbaar kwamen. Het is ook wenselijk om deze statistiek uit te breiden tot een meer exhaustieve benadering. In

een begroting van ontvangsten en uitgaven van alle overheden (de macro-economische statistieken daarover zijn voorbeeldig) moeten alle fiscale en parafiscale uitgaven verder in beeld worden gebracht. In dit rapport doen wij een eerste poging om bepaalde parafiscale uitgaven in beeld te brengen. Wij ontdekken dat zij talrijker zijn dan op het eerste zicht verwacht. Deze statistieken reveleren soms ook fenomenen van fiscale en parafiscale of sociale ontwijking (of moeten wij spreken van 'optimalisatie'?), en soms ook van ontduiking of misbruik/fraude. Een overheid, en de burger, heeft er belang bij te weten hoeveel belastingen en bijdragen er worden geïnd maar ook hoeveel er niet geïnd wordt of niet kan geïnd worden door fraude. Het is immers de totaliteit van al deze fenomenen dat het budgettaire evenwicht van de overheid bepaalt. Tevens zijn al deze ontvangsten en niet-ontvangsten en uitgaven expliciet of impliciet een instrument van een actief overheidsbeleid (of soms van een passief non-beleid) dat bepaalde doelstellingen nastreeft, en dat ook expliciet of impliciet bepaalde verdelingsimplicaties heeft.

Ook de verdelingsaspecten zijn nog maar partieel in beeld gebracht. Soms wordt vooral naar de personenbelasting, de sociale zekerheid en de indirecte belastingen gekeken. Wij hebben in dit rapport de complicatie toegevoegd dat fiscaliteit zich niet kan beperken tot de personenbelasting, maar ook vennootschapsbelasting en vermogensbelasting mag niet vergeten worden. Het is een niet-triviale uitbreiding, want het is ook de sfeer waar men moet gaan kijken wil men de financiering van de sociale zekerheid uitbreiden tot andere inkomstenbronnen.

Niet alle cijfers in bovenstaande samenvattende grafiek slagen op hetzelfde jaar. Zij zijn enkel bedoeld als referentiepunt voor de orde van grootte. Wij zijn er van overtuigd dat met deze grafiek bij de hand de lezer elk mogelijk ander cijfer over de komende budgettaire consolidatie in het juiste perspectief zal kunnen plaatsen. Een budgettaire consolidatie die hier bijvoorbeeld het deficit in 2009 is van een goede 20 miljard euro of 25 miljard tegen 2015. Vermoedelijk zal de sanering een evenwichtsoefening worden tussen ontvangsten en uitgaven, wat zij al draaglijker en meer doenbaar maakt. Door een derde front te openen van de talrijke minder-ontvangsten die men tot nu toe te veel laat liggen, ofwel doelbewust ofwel omdat men zij niet onder controle krijgt, of zij voorlopig zelfs laat toenemen, kunnen de budgettaire inspanningen verder gespreid worden. Het maakt de inspanning meer realiseerbaar, zonder de burger en de economie te sterk te treffen, en vermoedelijk ook veel evenwichtiger gespreid. Het zal het 'iets gemakkelijker maken dan moeilijk'. Maar echt gemakkelijk zal een budgettaire consolidatie niet gauw worden.

Deze derde piste is voor een deel ook het speelveld voor diegenen die kunnen beroep doen op de experts die hen adviseren over fiscale en parafiscale optimalisatie, 'engineering', fiscale spitstechnologie, terwijl enkel de 'naïeven en ongeorganiseerden' te veel belastingen betalen. De belastingontvangsten van de overheid zijn te belangrijk om zij aan specialisten (alleen) over te laten.

## 8. Besluit

De inventaris van belasten en niet-belasten kan inspirerend zijn voor de budgettaire sanering die de Belgische overheden opnieuw zullen moeten ondergaan. Zij is ruim opgesteld, en ondanks de verwijzing naar exhaustieve definities, verre van exhaustief voor de middelen die een overheid heeft om de sanering te realiseren. Het overwegen van de elementen die hier zijn aangeraakt, sluit in geen dele uit dat alle belastingen en alle uitgaven en uitkeringen op zich permanent kritisch moeten bekeken worden vanuit het oogpunt van spaarzaam om te springen met de overheidsmiddelen. Want wij leven niet in sprookjesland. Dat is ook de essentie van de voorstellingswijze die wij hanteerden met deze triptiek. Ontvangsten, uitgaven en minderontvangsten of niet-belasten moeten samen bekeken worden.

Al te vaak wordt fiscaliteit enkel bekeken vanuit het oogpunt van de belastingdruk die weegt op onze schouders. Het is alsof wij alleen maar betalen aan vader-tje staat en er niets voor terug krijgen. Dit rapport bracht even in herinnering dat wij naast het betalen van belastingen, ook zeer veel terugkrijgen van de staat, niet in het minst onder de vorm van sociale bescherming. Daarnaast hebben wij aangetoond dat onder quasi ontelbare vormen de overheid allerlei belastingen niet heeft willen innen, of niet kan innen.

Wie de gestegen omvang ziet van al deze vormen van niet belasten, en wetende dat sommigen daar nog meer van genieten en voor anderen ons land werkelijk een fiscaal paradijs is, kan alleen maar concluderen dat wij soms in een fiscaal 'Luilekkerland' leven. Maar 'Luilekkerland' behoort tot het rijk van de sprookjes.

Wanneer wij de omvang zien van al deze al gekende of nog te ramen vormen van niet- belasten, en dit samen bekijken met de ontvangsten en uitgavenzijde van de publieke financiën, dan wordt de uitdaging van de budgettaire consolidatie die rond moet zijn tegen 2015 iets minder moeilijk. Integendeel nodigt het uit om sneller en grondiger onze publieke financiën op orde te stellen.

## Bibliografie

- Adema W. & Ladaique M. (2009), 'How Expensive is the Welfare State? Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)', *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 92*, OECD Publishing, Paris.
- Decoster A. (2009), 'Zijn onze belastingen (nog) progressief?', in Vranken, Campaert, Dierckx & Van Haalen, *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2009*, Acco, Leuven, p. 145-162.
- Druyts P. (2006), *Extralegale voordelen en de effecten ervan op de herverdeling. Een onderzoek naar de 'parafiscale uitgaven' in de Sociale Zekerheid*, Thesis, Universiteit Antwerpen – Faculteit Toegepaste Economische Wetenschappen.
- FOD Sociale Zekerheid (2010), *Vademecum van de financiële en statistische gegevens over de sociale bescherming in België, periode 2004-2010*, Brussel.

- Pacolet J. & Van De Putte I. (2000), *De kost van niet-belasten*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 266 p.
- Pacolet J. & De Wispelaere F. (2009), *Naar een observatorium ondergrondse economie. Een haalbaarheidsstudie*, Acco, Leuven, 166 p.
- Pacolet J. & Geeroms H. (1995), 'Sociale en fiscale fraude in België. Situering, vormen en omvang', in M. Despontin & M. Jegers (red.), *De sociale zekerheid verzekerd? Exposés du 22ème Congrès Economique Scientifique Flamand*, VUB Press, Brussel, p. 619-670.
- Pacolet J., De Wispelaere F. & Cabus S. (2010), *Bomen groeien niet tot in de hemel. De werkelijke kostprijs van de dienstencheque*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Pacolet J., Perelman S., Pestieau P., Baeyens K. & De Wispelaere F. (2009), *Zwartwerk in België. Een indicator van omvang en evolutie – Travail au noir en Belgique. Un indicateur concernant l'étendue et l'évolution*, Acco, Leuven, 195 p.
- Pacolet J. & Strengs T. (2011), *De kost van fiscale en parafiscale uitgaven en ontwijking in België*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Peeters H. & Larmuseau H. (2005), 'De solidariteit van de gelijkgestelde periodes. Een exploratie van de aard, het belang en de zin van de gelijkgestelde periodes in de totale pensioenopbouw bij werknemers', *BTSZ*, nr. 1.
- Rijksmiddelenbegroting, Inventaris 2009 van de vrijstellingen, aftrekken en verminderingen die de ontvangsten van de Staat beïnvloeden, Rijksmiddelenbegroting voor het begrotingsjaar 2010 (en vroegere jaargangen).
- RSVZ, *Jaarverslag 2009*, RSVZ, Brussel, 76 p.
- SERV (2010), *20 jaar Vlaams fiscaal beleid. De impact op gezinnen en ondernemingen*, Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Brussel, 77 p.
- Vanistendael F. (2006), *Belastingvermijding, belastingontduiking en het witwassen van zwart geld*, in *Lessen voor de XXIe eeuw, Weten en woorden in daden*, Universitaire Pers, Leuven.